Begriff und Umfang

der

Sonderrechte der deutschen Bundesstaaten

nach Artikel 78 der Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität Erlangen

vorgelegt von

Fr. Schliephacke.

Tag der mündlichen Prüfung: 1. August 1895.

Erlangen 1896.
K. b. Hofbuchdruckerei von Aug. Vollrath.

Litteraturübersicht.

Bezold, Dr. E., Materialien der Deutschen Reichs-Verfassung. 3 Bände 1873.

Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 4. Aufl. 1895.

Zorn, Staatsrecht, 2. Aufl. 1895.

v. Rönne, Staatsrecht 1878.

Laband, Dr. Paul, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 3. Aufl. 1895.

Haenel, Albert, deutsches Staatsrecht 1892.

Trieps, das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen 1890.

Schulze, Hermann, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.

v. Mohl, R., das deutsche Reichsstaatsrecht.

Müller, Dr. L. A., Reichsrecht und Landesrecht in Bayern, in Hirths Annalen 1876.

Meyer, Georg, staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung.

Seydel, M., Kontroversen des Reichsverfassungsrechtes in Behrends Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege, Band 7.

Westerkamp, J. B., über die Reichsverfassung 1873.

Riedel, E., die Reichsverfassungsurkunde 1871.

Seydel, M., Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich.

Haufer, Lorenz, die Verfassung des Deutschen Reiches, in den Grundzügen und Verhältnissen zu den Einzelstaaten 1871.

Auerbach, Dr. L., das Deutsche Reich und seine Verfassung 1871.

Zachariä, H. A., zur Frage von der Reichskompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeits-Dogma 1871.

Bähr, O., die Reichstagskompetenz; Preussische Jahrbücher, Band 28, 1871.

Beseler, G., die Reichskompetenz; Preussische Jahrbücher, Band 28, 1871.

Authentische Erklärungen über die Reservatrechte in der Reichsverfassung in Hirths Annalen des Deutschen Reiches, Jahrgang 1872.

Haenel, Dr. Albert, die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung, 1873.

Laband, Dr. Paul, der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht; Hirths Annalen des Deutschen Reiches, 1874.

Lönning, Dr. Edgar, die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung; Hirths Annalen des Deutschen Reichs, 1875.

Kittel, J. B., Inaugural-Dissertation, die bayerischen Reservatrechte, 1892.

Kittel, Dr. jur., J. B., die Entstehung des Weinsteuerreservats im Zollverein, „Münchener Allgemeine Zeitung“ 1895, Nr. 116.

Delbrück, Dr. Rudolph, der Artikel 40 der Reichsverfassung, 1881.

Als vor nunmehr fast 25 Jahren[1]) die bevollmächtigten Minister des Norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten in Versailles zusammentraten, um die Verfassung des zu gründenden neuen deutschen Bundes zu vereinbaren, da wurde auch die Frage aufgeworfen und verhandelt, welche Bedingungen für eine event. Abänderung der beschlossenen Grundnormen des Bundesrechts aufzustellen seien. Man war sich ja klar bewusst, dass das Leben der Völker, wie der einzelnen Individuen von dem Gesetze der Entwicklung beherrscht werde, und dass die Grundlagen der neuen Schöpfung in ihrer Compromissnatur keineswegs derart vollkommen seien, dass sie nicht sehr bald einer Abänderung und Ausdehnung bedürfen würden.

Bei dem ganzen Vertragswerk war man von dem Wunsche ausgegangen an Stelle der lokeren Einigung Deutschlands durch völkerrechtlichen Vertrag ein Verfassungsbündnis[2]) treten zu lassen und die Abänderung des Bundesrechtes der Gesetzgebung zu übertragen; dagegen bedurfte es nach einer Verständigung darüber, ob man der Reichsgewalt eine unumschränkte Competenz zu Verfassungsänderungen einräumen wollte, dergestalt, dass alle Rechte der bestehenden Einzelstaaten damit zur Disposition einer Mehrheit gestellt wären, oder ob es gewisse ursprüngliche und unentziehbare Rechte geben sollte, die nicht per maiora, sondern nur mit freier Zustimmung des Berechtigten aufgehoben werden

[1]) Geschrieben im Mai 1895.

[2]) Bezolds Materialien Seite 110.

könnten. Diese Fragen haben schliesslich ihre Lösung gefunden im Artikel 78 der Reichsverfassung, der in seiner jetzigen Fassung lautet:

„Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.“

„Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.“

Absatz 2 dieses Artikels wurde erst bei der Neuredaktion im Jahr 1871 in die Verfassungsurkunde selbst eingefügt, während er bis dahin als erläuternder Zusatz zu dem jetzigen Absatz 1 in dem Schlussprotokoll enthalten war.

Der Absatz 1 war aus der Verfassung des Norddeutschen Bundes entlehnt, nur dass jetzt die dort verlangte $^2/_3$ Majorität, die schon in dem Vertrage mit Baden und Hessen auf $^3/_4$ erhöht war, auf Verlangen Bayerns dahin modificiert wurde, dass schon eine Minorität von 14 Stimmen — also bei vollbesetzten Bundesrat 1 Stimme über $^3/_4$ — eine Verfassungsänderung verhindern kann.

Zur Zeit des Norddeutschen Bundes war dieser Artikel der Ausgangspunkt eines erbitterten Streites gewesen, ob dem Bunde nur die engere oder auch eine weitere Competenz zustehe d. h., ob er nur seine gesetzgeberische Thätigkeit entfalten könne innerhalb der von der Verfassung gezogenen Grenze, oder ob er auch diese Grenzen selbst im Wege der Gesetzgebung zu erweitern befugt sei. Letztere Ansicht ist heutzutage durch die Praxis und die Verständigung der Staatsmänner in Versailles derartig ausser Zweifel gestellt, dass in diesem Punkt über die Interpretation des Artikels kein Dissens in der Wissenschaft mehr besteht. Dagegen

wurde aus dem Zusatz, den der Artikel in der Verfassung des Deutschen Reiches erhalten hatte, weitgehende Folgerungen in Betreff der Rechte der Einzelstaaten abgeleitet und bei der Wichtigkeit, die die Auslegung dieses Absatzes theoretisch wie praktisch hat, erhob sich bald ein Streit über den Umfang der darin normierten Competenzbeschränkung und darüber, ob dieser Artikel erschöpfend die materiellen Grenzen der Reichscompetenz zu Verfassungsänderungen enthält, oder ob es noch ausserhalb der Verfassung und unabhängig von den Bestimmungen des Absatz 2 Artikel 78 solche Grenzen geben könne.

Auch heutzutage ist darüber noch keine Einigung erzielt und die Frage kann noch nicht als gelöst betrachtet werden.

Die Ansichten der früheren Schriftsteller über den Sinn des Artikel 78 Absatz 2 der Reichsverfassung finden sich gut zusammengestellt bei Laband Hirth's Annalen 1874 Seite 1487 ff., Löning, Hirth's Annalen 1875 S. 340 ff. und Kittel, Bayerische Reservatrechte § 2; ich kann daher hier darauf verweisen und mich meinerseits darauf beschränken, die verschiedenen Grundrichtungen der Auslegung kurz zu rekapitulieren und einige Nachträge aus der neueren Litteratur über diese Frage zu machen.

Eine Ansicht hält sich streng an den Wortlaut der Verfassung und sucht durch Interpretation derselben „diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung" aufzufinden, „durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind", deren Aufhebung nach positiver Vorschrift der Verfassung gebunden sei, an die „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates."

Hierbei aber spaltet sie sich wieder in zwei

Richtungen. Einzelne Schriftsteller, vor allen Georg Meyer kommen zu dem Resultat, „dass unter den bestimmten Rechten einzelner Bundesstaaten“ diejenigen Exemtionen derselben von der Reichscompetenz zu verstehen sind,[1]) welche ihnen auf Grund bestimmter Vorschrift der Reichsverfassung zustehen,“ während die andere Richtung, deren Hauptvertreter Haenel ist, neben diesen Exemtionen auch noch diejenigen Vorschriften der Verfassung, welche die individualisierten Rechte Bayerns, Württembergs und Sachsens in den Bundesratausschüssen betreffen dem Alinea 2 des Artikels 78[2]) anheimfallen lässt. Auf gleichem Boden wie Haenel steht auch Löning in seiner Abhandlung in Hirth's Annalen 1875;[3]) er rechnet aber auch die Freihafenstellung Hamburgs und Bremens und die Stimmrechte aller Einzelstaaten im Bundesrat zu den Sonderrechten.

Eine zweite Ansicht, die sich auf die Erklärung des sächsischen Ministers Freiherr v. Friesen vom 23. Februar 1873 stützt, behauptet der Absatz 2, enthalte nach der Willenseinigung der Vertragschliessenden die Bestimmung, dass alle Rechte aller Staaten, soweit sie unter dem juristischen Begriff iura singulorum fallen, der Abänderung per maiora entzogen seien. Fraglich sei nur der Umfang dieser iura singulorum und es bleibe der Wissenschaft und der Interpretation im einzelnen Fall überlassen, dies festzustellen.[4])

Eine dritte dritte Meinung endlich ist vor allen von Laband vertreten, der sie zuerst in Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1874 ausführlich begründet hat. Diese sucht aus dem alten Reichs- und Bundesrecht und aus dem Wesen der Corporation zu beweisen, dass

---

[1]) Georg Meyer, Lehrbuch des Staatsrechts Seite 420.
[2]) Haenel, Studien Seite 208.
[3]) Lönings, Hirths Annalen 1875 Seite 367.
[4]) Abgedruckt in Hirths Annalen 1872 Seite 1617 ff.

es ein allgemein anerkannter, staatsrechtlicher Grundsatz sei, Sonderrechte könnten nur unter Zustimmung des Berechtigten abgeändert werden, und kommt zu dem Endresultat:

„Artikel 78 Absatz 2 enthält keine erschöpfende Bestimmung darüber,[1]) welche Rechte der Einzelstaaten nicht ohne Zustimmung derselben aufgehoben werden können, sondern nur eine Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, dass iura singulorum nicht ohne die Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können, und das Anerkenntnis, dass dieser Grundsatz auch durch die Bestimmung des Artikel 78 Absatz 1 unberührt bleibt.

Dagegen ist die Frage, was man unter iura singulorum zu verstehen habe, in der Reichsverfassung überhaupt nicht entschieden worden, ihre Beantwortung vielmehr zunächst der Wissenschaft überlassen."

Dieser Richtung folgt in allem Wesentlichen Kittel, der schliesslich nach seiner Definition der Sonderrechte, die er Reservatrechte nennt:[2])

> „unter Reservatrechten versteht man bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit, welche Abweichungen von der sonst geltenden Regel zu Gunsten eines oder einzelner Staaten bilden, und welche nach positiver reichsrechtlicher Vorschrift ohne Zustimmung des betreffenden Staates nicht abgeändert werden dürfen"

zum Schlusse kommt,[3]) dass auch durch Verordnung, ja durch Gewohnheit solche durch Mehrheitsbeschlüsse nicht abänderliche Rechte entstehen können.

Die Kritik der einzelner Ansichten werde ich teils ausführlich in meine Darlegung aufnehmen, teils wird

---

[1]) Laband, Hirths Annale 1874 Seite 1524.
[2]) Kittel, Bayerische Reservatrechte, Seite 17.
[3]) Kittel, Bayerisches Reservatrecht Seite 23.

sich aus meinem abweichenden Standpunkt leicht erkennen lassen, in wiefern und aus welchen Gründen ich denselben nicht beistimmen kann.

Der Punkt, um den sich der ganze Streit dreht, ist der, nach dem wahren Sinn und Tragweite des Artikel 78 der Reichsverfassung. Ist in diesem Artikel dem Reiche eine thatsächliche Competenz-competenz übertragen, die durch Nichts beschränkt wird, als durch die Einschränkung dieses Artikels selbst, oder enthält Absatz 1 nur die formellen Bedingungen einer Verfassungsänderung und lässt die Frage nach dem möglichen materiellen Inhalt einer solchen ganz unentschieden? Letzteres wird von Laband und seiner Richtung behauptet. Laband selbst führt wörtlich aus:[1]) „Wäre man von der Ansicht ausgegangen, dass alle Rechte der Einzelstaaten durch ein Reichsgesetz aufgehoben oder beschränkt werden können, und dass nur die durch Vorschriften der Reichsverfassung festgestellten, bestimmten Rechte einzelner Staaten von diesem Grundsatze ausgenommen werden sollten, so hätte man unmöglich, dies „allseitig als selbstverständlich" bezeichnen können.

Warum sollte die Ausnahme gerade selbstverständlich sein? Es wurde vielmehr konstatiert, dass es sich um ein feststehendes, unzweifelhaftes und darum selbstverständliches Rechtsprincip handelt, das an und für sich einer formellen Sanktion gar nicht bedarf und demgegenüber nur anerkannt wurde, dass der Artikel 78 (jetzt Artikel 78 Absatz 1) trotz seiner ganz apodiktischen Fassung keine Ausnahme begründe; da der Artikel 78 sagt, Verfassungs-Veränderungen „erfolgen im Wege der Gesetzgebung", so wäre es möglich gewesen, dies in der Art misszuverstehen, als ob dadurch bestimmt worden wäre, dass auch iura singulorum, selbst wenn

[1]) Laband, Hirth's Annalen 1874 Seite 1518.

sie in der Verfassung festgestellt sind, durch einen Gesetzgebungsakt dem Berechtigten wider Willen entzogen werden könnten. Diese Missdeutung des Artikels 78 sollte ausgeschlossen werden und als selbstverständlich wurde allseitig zugegeben, dass der Artikel 78 Absatz 1 nur die formellen Requisite der Verfassungs-Änderung bestimmt, nicht die materiellen Grenzen der Gesetzgebung verändern will. Der Passus des Badisch-Hessischen Vertrags sagt also weiter nichts, als dass das Princip von der Unentziehbarkeit der iura singulorum auch dem Artikel 78 (Absatz 1) gegenüber selbstverständlich fortgelte und deshalb beschränkt er sich auch auf die vom Artikel 78 betroffenen Fälle, nämlich auf iura singulorum, die durch Vorschriften der Verfassung festgestellt sind."

Gegen diese Auffassung Labands muss ich mich auf das aller entschiedenste erklären. Schon im Norddeutschen Bunde hatte die Fassung des Artikels 78 die Frage aufwerfen lassen, ob es Grenzen der darin normierten Competenz des Bundes zu Verfassungsänderungen gäbe.

Die Antwort, dass solche als durch den Rahmen der Verfassung gegeben zu betrachten seien, war als unrichtig erkannt und ausdrücklich eine gegenteilige Verständigung in Versailles erzielt worden.

Nicht nur die formellen Bedingungen einer Verfassungsänderung enthält Absatz 1 dieses Artikels, sondern er erteilt dem Reiche die materielle Befugnis Verfassungsänderungen nach jeder Richtung vorzunehmen, soweit er nicht selbst sich Schranken gezogen hat. Nur so sind die Kämpfe in Versailles zu verstehen, die fast das ganze Vertragswerk mit Bayern scheitern liessen. Bayern hatte für sich ein Veto beansprucht gegenüber allen Verfassungsveränderungen, die es berühren könnten.

Diese Anforderung wurde zurückgewiesen und ihm dafür nur zugebilligt, dass schon eine Minorität von 14 Stimmen jede Verfassungsänderung ausschliessen

kann. In dieser Minorität haben wir also, abgesehen von den Fällen des Artikels 78 Absatz 2 den einzigen Schutz der Einzelstaaten gegenüber den Gefahren aus dem Missbrauch der Reichscompetenz durch eine eventuelle Mehrheit zu erblicken.

Auch in den Kammern wurde allgemein Absatz 1 in obigem Sinne verstanden, und es wurden Befürchtungen laut, dass die Existenz der Staaten selbst gefährdet sei. Dem gegenüber suchten die Staatsmänner darzulegen, dass die in dem Artikel 78 Absatz 1 erteilte Competenz-competenz durch andere Bestimmungen der Verfassung wieder eingeschränkt sei; der sächsische Minister Freih. von Friesen berief sich auf die Einschränkung des Absatz 1 durch Absatz 2[1]) des Artikels 78 und der Württembergische Justizminister Mittnacht erklärte, diese erteilte materielle Competenz könne doch nur ausgeübt werden in den Grenzen des Verfassungseinganges.[2]) Allgemein aber erkannte man an, dass Absatz 1 für sich allein solche Möglichkeiten wirklich biete und verwies auf den Schutz, der durch andere Bestimmungen der Verfassung gegenüber dem Absatz 1 gewährt sei. Nach Labands Auffassung aber bietet dieser Absatz auch für sich allein gar keine Gefahren, und er betrachtet Absatz 2 eigentlich als einen ziemlich überflüssigen Ausdruck eines allgemeinen, auch ohne dem gültigen, Princips angewendet auf den einzelnen Fall. Aus dem alten Reichs- und Bundesrecht sucht er die Gültigkeit dieses Principes nachzuweisen, das schon aus dem Wesen der Corporation sich ergebe und thatsächlich sich auch anerkannt finde in den Corporationen des Privat- wie des öffentlichen Rechtes.

Ich glaube, ich kann diese Erörterung ausserhalb meiner Betrachtung lassen.

---

[1]) Hirth's Annalen 1872 Seite 1619.

[2]) a. a. Seite 1612.

Die Rechtssätze der erwähnten Corporationen können nicht zum Beweise herangezogen werden, da sich das Deutsche Reich ganz wesentlich von diesen unterscheidet, da es ein souveraines Staatswesen ist.

Dieses aber lebt nach seinen eigenen Gesetzen und ist jedenfalls nur soweit beschränkt in seiner Competenz und Machtssphäre, als es solche Schranken sich selbst gesetzt oder sie für sich als geltend anerkannt hat.

Auch das Recht des Deutschen Bundes kann nicht in Betracht kommen, da dieser als ein völkerrechtlicher Staatenbund ein ganz anderes staatsrechtliches Gebilde war als das jetzige Deutsche Reich.

Für das alte Deutsche Reich ist es anerkannt, dass es solche per maiora nicht entziehbare Rechte gegeben hat; aber ebenso bekannt ist es, dass dieses Staatswesen zum guten Teil mit an seinen iura singulorum und der dadurch bedingten Lähmung der Reichsgewalt zu Grunde ging. Zu beweisen ist aber die Geltung des Laband'schen Principes im neuen Deutschen Reiche; denn es ist doch zum mindesten sehr unwahrscheinlich, dass die Staatsmänner aus der Geschichte des Verfalles des früheren Reiches nichts gelernt, sondern einen Grundsatz wiederum in die Verfassung aufgenommen hätten, der im Laufe der Zeit zu ähnlichen Folgen wie damals führen müsste.

Aus dem Wortlaut des Artikels aber lässt sich dieser Grundsatz schlechterdings nicht entnehmen, wie auch Haenel treffend ausführt:

„Der Versuch auf Grund der heutigen Reichsverfassung[1]) gewisse Rechte der Einzelstaaten ihrer materiellen Beschaffenheit nach begriffmässig oder im Einzelnen festzustellen, um sie auf Grund dieser ihrer materiellen Beschaffenheit den Erfordernissen der einfachen oder verfassungsändernden Gesetzgebung des

[1]) Haenels Studien I Seite 188/89.

Reiches zu entziehen und sie unter den Schutz des Alinea 2 zu stellen, widerspricht dem klaren Wortlaute und dem unzweideutigen Sinne, welchen dasselbe in seinem Zusammenhang mit dem ersten Alinea des Artikel 78 gewinnt."

Laband müsste also um die Geltung seines behaupteten staatsrechtlichen Grundsatzes auch gegenüber dem Wortlaut des Artikels aufrecht erhalten zu können, den unwiderleglichen Nachweis liefern, dass eine thatsächliche Willenseinigung sämtlicher Kontrahenten über diese Bedeutung des Inhalts des Absatzes 1 und 2 Artikel 78 stattgefunden hat.

Und in der That hat er dies in Hirth's Annalen 1874 Seite 1520 ff. versucht. Er beruft sich auf die Staatsmänner, die die Verträge abgeschlossen haben, und teilweise mit vollem Rechte.

Einige von diesen waren wirklich auch der Ansicht Labands, so namentlich Delbrück[1]), der dies im Eingang seiner Ausführungen über Artikel 40 der Reichsverfassung ausdrücklich anerkannt und auch in diesem Sinne seine Erklärungen in Versailles abgegeben haben will. Trotzdem aber behaupte ich, dass eine Willenseinigung aller Vertragsschliessenden in diesem Sinne nicht stattgefunden hat, da die Erklärung Delbrücks anders aufgefasst wurde, als sie gemeint war; der fragliche Grundsatz ist also nicht geltendes Reichsrecht.

Gehen wir die die Zeugen, die Laband für sich aufruft, einzeln durch, so werden wir finden, dass er die Erklärungen, dieser zum Teil falsch verstanden und ausgelegt hat. Beteiligt waren vor allem neben Delbrück, dessen Standpunkt zu der Frage wir schon kennen, der sächsische Minister von Friesen, der

---

[1]) Delbrück, Art. 40 der Reichsverfassung Seite 1 und 2.

bayrische Justizminister von Lutz und der Justizminister Württembergs v. Mittnacht.

Alle drei haben ausführliche Erklärung über ihre Auslegung des Artikel 78 abgegeben, aus denen wir das Wichtigste kurz entnehmen wollen.

Die Erklärung Friesens findet sich ausführlich abgedruckt in Hirth's Annalen für das Deutsche Reich Jahrgang 1872 S. 1617 ff.,[1]) sodass ich, was den Inhalt derselben anlangt, mich hierauf beziehe, und mich gleich der Kritik derselben zuwende.

---

[1]) Die Hauptsätze der Erklärung sind folgende:

Der Herr Abg. v. Aalen hat als einen entscheidenden Beleg für die Gefährlichkeit des ersten Absatzes des Art. 78 angeführt, dass je nach der Auslegung, welche die Gegner des Herrn Abg. diesem ersten Absatz geben, durch eine Abstimmung im Bundesrat der Württembergische Staat abgeschafft, das Königtum in Württemberg aufgehoben werden könnte.

Nun, m. H., beginnt glücklicherweise die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches mit den feierlichen Eingangsworten: „Seine Majestät der König von „Preussen im Namen des Norddeutschen Bundes, „Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät „der König von Württemberg u. s. f. schliessen einen „ewigen *Bund* u. s. w."

Es wäre doch eine gar zu weit gehende Änderung der Verfassung eines solchen Bundes, wenn eines schönen Tages einem Bundesgliede geradezu der Garaus gemacht werden wollte.

Es wurde damals, nnd zwar zunächst nicht von den Süddeutschen Staaten, sondern von einer anderen Seite her die Idee ausgesprochen, dass es doch wünschenswert sei, solchen Ansichten gegenüber in der Verfassung selbst gewisse ursprüngliche Rechte der einzelnen Staaten festzustellen, welche nicht durch Majoritätsbeschluss geändert werden könnten; damals war noch nicht von der Ausdehnung die Rede, in welcher eine solche Feststellung wünschenswert sein könnte. Darauf wurde von anderer Seite geantwortet, das sei doch eigentlich nicht nötig, denn gewisse jura singulorum, die niemals durch Majoritätsbeschlüsse genommen werden könnten, kämen ja in allen Vereinigungen verschiedener Einzelner zu Gemeinschaften in allen rechtlichen Verhältnissen vor, solche jura singulorum existierten daher auch in dem damaligen Nord-

Ich halte Friesen nicht für einen ganz einwandfreien Zeugen, denn er spricht hier pro domo und da mag es ihm passiert sein, dass er — natürlich optima fide — das aus den Verhandlungen herausgehört hat, was im Interesse seines Landes lag. Auch ist ihm in seiner Erklärung schon ein wesentlicher Irrtum nachgewiesen in Bezug auf Herkunft des Zusatz-Passus; dieser stammt, wie Löning[1]) an der Hand der Erklärung Delbrücks[2]) klar dargelegt hat, aus den Bayerischen Forderungen und ist keineswegs badisch-hessischen Ursprungs. Die Folgerungen die Friesen und mit ihm Laband daran knüpfen, sind also hinfällig.

Dem sächsischen Minister musste es darauf ankommen, dass auch die Rechte Sachsens festgestellt wurden; er suchte dies zu erreichen und da nahm er die Erklärung Delbrücks, die allerdings in den gewünschtem Sinne abgegeben war, für den Willensausdruck aller Kontrahenten.

Hierin aber scheint er mir sich in einem schweren Irrtum befunden zu haben.

---

deutschen Bunde und würden in dem künftigen Deutschen Reiche auch existieren. Es sei unnötig, die besonders auszusprechen.

Man begnügte sich also damit, den Begriff der jura singulorum in einer verständlichen und klaren Fassung auszusprechen, welche dahin festgesetzt wurde, „diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt werden".

Sie sehen, m. H., schon aus dem, was ich bis jetzt gesagt habe, und daraus, dass die Bestimmung, wie sie jetzt in Art. 78 steht, schon in jenes Protocoll vom 15. Nov. 1870 aufgenommen worden ist, ergiebt sich, dass man dabei keineswegs bloss an die später festgestellten sogenannten „Reservatrechte" gedacht hat, sondern dass auch die allen einzelnen Staaten zustehenden jura singulorum damit gemeint sind.

[1]) Löning, Hirth's Annalen 1875 Seite 364.

[2]) Bezold Materialien III Seite 808.

Für Bayern lässt sich allerdings eine andere Auffassung über den Inhalt von Artikel 78 nicht unzweifelhaft nachweisen.

Aber ich glaube aus den Erklärungen des bayerischen Ministers von Lutz[1]) entnehmen zu können, dass auch er nur die Reservatrechte unter den von Delbrück erwähnten iura singulorum verstand und keineswegs alle Rechte, die eventuell unter diesen juristisch-technischen Begriff zu bringen sind.

Ein weiterer Zeuge ist der württembergische Minister v. Mittnacht.

Laband führt von ihm folgende Erklärung an: „Bei den Eröterungen zu Artikel 78, die sich hauptsächlich um die Frage[2]) drehten, wie die Mehrheit des Bundesrates beschaffen, wie gross sie sein müsse, um Verfassungsänderungen beschliessen zu können, da wurde auch von einer Seite gefragt, wie es sich denn verhalte mit dem iura singulorum einzelner Bundesglieder.

Der Staatsminister Delbrück erklärte sofort, dass er es doch als ganz selbstverständlich erachten müsse, dass, wenn heute einem Bundesgliede besondere Rechte, iura singulorum, eingeräumt werden, diese nicht morgen von einer Mehrheit ihm wieder genommen werden können, es bedürfe also eine Festsetzung hierüber gar nicht.

Es wurde gegen diese Anregung ferner geltend gemacht, dass es ausserordentlich schwierig sein würde, zu bestimmen, was denn Reserverechte, was iura singulorum seien, dass es schwer sein werde, eine entsprechende Formulierung zu finden.“

Auch schon in dieser von Laband in seinem Sinne ausgelegten Erklärung scheint mir Mittnacht unter iura singulorum nur die Reservatrechte zu verstehen, und dann würde der Satz allerdings „selbstverständlich“ sein,

---

[1]) v. Bezold, Materialien III S. 808.

[2]) Laband, Hirth's Annalen 1874 Seite 1520.

dass solche iura singulorum nicht per maiora abgeändert werden könnten. Es wäre der einfache Satz, dass soweit der Competenz eines Bundes beim Abschliessen ausdrückliche Schranken gesetzt seien, über die hinaus sie sich nicht erstrecken dürfe, dass dann diese Schranken nicht beseitigt werden können, auch nicht im Wege der Verfassungsänderung und der Competenz-competenz.

Mit diesem Satze stimmt auch überein die Erklärung des bayerischen Ministers von Lutz: „Ich will nur bemerken, dass von allen Seiten, welche beim Abschluss der Verträge mit gewirkt haben,[1]) die hier in Frage stehende Bestimmung als eine selbstverständliche betrachtet worden ist, als eine Bestimmung, welche bei richtigem Verständnis der Verträge auch auf dem Wege der Interpretation hätte hergestellt werden können.

Denn dieser Satz ist allerdings aus dem Verträgen abzuleiten und seine Geltung war als „selbstverständlich“ aus dem Sinn dieser zu entnehmen, während das Laband'sche Princip sich nach meiner Auffassung weder aus dem Sinne noch aus dem Wortlaut der Abmachungen begründen lässt.

Hiernach scheint es wahrscheinlich, dass verschiedene Auffassungen über den Inhalt der Bestimmung des jetzigen Absatz 2 Artikel 78 geherrscht haben; ich habe aber noch nicht den Beweis geliefert, dass eine Einigung über die Bedeutung des Absatz 2 in Laband'schen Sinne schlechterdings nicht erzielt ist; der von ihm behauptete staatsrechtliche Grundsatz also nicht geltendes Reichsrecht sein kann.

Zum Glück haben wir eine Erklärung der Württembergischen Regierung, aus der ihre abweichende Auffassung klar hervorgeht. Laband übergeht diese Erklärung, wie ich sie überhaupt zu meiner Verwunderung bei keinem Schriftsteller über diese Frage

---

[1]) Hirths Annalen 1874 Seite 1521.

getroffen habe, obwohl sie die einzige ausdrückliche und officielle Erklärung einer Regierung über ihre Auffassung vom Artikel 78 Absatz 1 und 2 und den dadurch geschützten Rechten der einzelnen Bundesstaaten enthält.

Nachdem der Minister v. Mittnacht die oben mitgeteilte Erklärung über die Geschichte der Entstehung des Zusatzpassus zu Artikel 78 gegeben, fährt er namens der gesamten Württembergischen Regierung wörtlich fort:[1])

„In Ermangelung einer ausdrücklichen Erklärung der Contrahenten über den Sinn des Absatz 2 der Artikel 78 in der fraglichen Richtung muss dieser Sinn festgestellt werden nach dem historischen, dem sprachlichen und dem logischen Zusammenhang der fraglichen Verfassungsbestimmung mit dem übrigen Inhalt der Reichsverfassung.

Nach dem historischen Zusammenhang war der jetzige 2. Absatz des Artikel 78 ursprünglich nur eine protocollarische Erläuterungs- und Zusatzbemerkung zum 1. Absatz, der damals den einzigen Inhalt des Artikel 78 bildete.

Was, m. H. den logischen Zusammenhang betrifft, so reden die beiden Absätze des Artikel 78 der Reichsverfassung von Competenzausdehnungen. Der erste Absatz redet von Ausdehnungen der Competenz auf neue sachliche Gebiete gegenüber allen Bundesgliedern; der zweite Absatz redet von Ausdehnungen der Zuständigkeit auf Gebiete, die regelmässig schon der Reichszuständigkeit unterworfen sind, gegenüber von einem oder einigen in gewissen Beziehungen exceptionell gestellen Bundesgliedern.

Diese beiden Beziehungen, m. H. dürfen in vorliegendem Falle zutreffen. Nicht erst in der Redaktion

[1]) Hirths Annalen 1872 Seite 1609 ff.

der Reichsverfassung vom Jahre 1871, sondern schon in den Schlussprotokollen vom November 1870 sind die Bestimmungen über Reservatrechte erklärt für Vorschriften der Bundesverfassung; also sie stehen unter dem Schutze, aber auch unter der Herrschaft der Reichsverfassungsgrundsätze.

Die Fälle des 1. Absatzes rechtlich anders konstruieren, anders stellen zu wollen, als die Fälle des zweiten, das muss ich wirklich für rein willkürlich halten.

M. H.! Die allgemeine Competenz-Abgrenzung des Reiches, von der der 1. Absatz spricht, die ist ja doch gewiss ebenso durch Vertrag entstanden, wie die Abgrenzung der Competenz gegenüber einzelnen Bundesgliedern."

Diese Erklärungen sind klar und unzweideutig und es ist danach als feststehend anzusehen: Die Württembergische Regierung verstand unter den iura singulorum, die bei den Verhandlungen erwähnt wurden, die Reservatrechte, und einzig und allein die Reservatrechte. Von einer Anerkennung des allgemein gültigen Satzes, dass iura singulorum im juristischen Sinne nicht abänderbar seien, findet sich keine Spur. Im Gegenteil beruft sich der Minister v. Mittnacht, um darzuthun[1]), dass die Existenz des Königreichs Württemberg, dieses „ganz eminente ius singulorum im vollsten Sinne des Wortes". (Friesen) nicht gefährdet sei, auf die Eingangsworte der Bundesverfassung; er sieht also hierin die materiellen Grenzen der Reichscompetenz d. h. er scheint sich die Auffassung Meyers[2]) über die „vertragsmässigen Grundlagen der Reichsverfassung" angeeignet zu haben. Daraus folgt aber, dass er die Existenz der einzelnen Staaten durch Artikel 78 selbst nicht geschützt glaubt und das

---

[1]) Hirths Annalen 1872 Seitt 1619.

[2]) Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen Seite 63 und 66.

„selbstverständliche Princip[1]) von der Unentziehbarkeit der iura singulorum auch dem Artikel 78 gegenüber“ nicht anerkennt. Das deutsche Reich ist nun aber ein souveraines Staatswesen, dem ausdrücklich in Artikel 78 Absatz 1 die Competenz-competenz übertragen ist; letztere kann nur beschränkt sein, soweit solche Beschränkungen in der Verfassung normiert sind oder mindestens eine unbedingte Willenseinignng darüber unter allen Vertragsschliessenden stattgefunden hat. Über die Gültigkeit des von Laband behaupteten Satzes ist aber ein Consens nicht erzielt worden, sondern im Gegenteil lässt sich ein Dissens eines der vertragsschliessenden Staaten in der Auslegung der durch Absatz 2 Artikel 78 normierten Competenz-Beschränkung klar und überzeugend nachweisen: Der von Laband behauptete staatsrechtliche Grundsatz über die Unentziehbarkeit aller iura singulorum ist also nicht geltendes Reichsrecht.

Bevor ich dazu übergehe zu untersuchen, welche Beschränkungen resp. Erschwerungen der Competenzcompetenz die Verfassung nun wirklich enthält, will ich noch die Frage erledigen, ob es nicht ausserhalb der Verfassung und unabhängig von den Vorschriften derselben Sonderrechte geben kann, nicht abänderbar per maiora, und ob solche Rechte noch dauernd neu entstehen können.

Ich halte die Ansicht Labands, dass das blosse Zugeständnis einer Sonderstellung als notwendige Folge deren Unabänderlichkeit begründe, nicht für zutreffend, und ebensowenig die Umbildung dieses Gedankens bei Kittel,[2]) der zwar erst eine ausdrückliche „Reservatklausel“ verlangt, dann aber dieses Erfordernis wieder dahin einschränkt, dass diese Klausel auch als still-

---

[1]) Laband, Hirths Annalen 1874 Seite 1510.
[2]) Kittel, Seite 16.

schweigende hinzugedacht werden müsse, wenn sie aus dem Rechtssatze[1]) auf dem Wege der Interpretation hervorgeht.

Dagegen stimme ich darin Kittel bei und halte es für zulässig, dass ein Gesetz bei Erteilung eines Sonderrechts seine Abänderung ausdrücklich an die Zustimmung eines Einzelstaates bindet. Dies hat dann Wirkung, aber nicht weil ein materielles Sonderrecht zugestanden ist, sondern weil der Gesetzgeber selber sich an Bedingungen binden kann. Nun wird man einwenden, jedes solches Gesetz enthalte eine Einschränkung der verfassungsmässigen Reichscompetenz und es bedürfe deshalb vorher einer Abänderung der Verfassung.

Nach streng juristischen Grundsätzen mag dies zugegeben werden.

Ich glaube aber, dass, wie wir in der Praxis schon Ausdehnung der Reichscompetenz ohne ausdrückliche Abänderung der Verfassung gesehen haben, umgekehrt auch eine Einschränkung stattfinden kann ohne solche vorhergehende formelle Verfassungsänderung, wenn nur materiell die gesetzgebenden Faktoren darin einverstanden sind, und nicht im Bundesrat von einer Minorität von 14 Stimmen der Einwand erhoben wird, das Gesetz stehe im Widerspruch mit der Verfassung. Sonst müsste eine formelle Verfassungsänderung vorhergehen, und das neue Zugeständnis einer unentziehbaren Sonderstellung eventuell in die Verfassungsurkunde eingefügt werden, wodurch es dann jedenfalls juristische Geltung erhielte.

Theoretisch ist also Entstehung neuen Sonderrechtes im weiteren Sinne möglich, praktisch aber wird der Fall wohl niemals werden. Jedenfalls aber folgt dies ohne freie Zustimmung ebenfalls unentziehbare Recht seinen eigenen Regeln, und ist nicht Sonderrecht eines

---

[1]) a. o. O. Seite 17.

deutschen Bundesstaates im Sinne des Artikel 78 Absatz 2 der Reichsverfassung.

Ich wende mich jetzt wieder den Beschränkungen der Reichscompetenz-competenz zu, wie sie in der Verfassung normiert sind.

Die zweite Richtung in der Litteratur über diese Frage, die sich auf die oben mitgeteilte Erklärung der sächsischen Ministers v. Friesen stützt, behauptet Artikel 78 Absatz 2 enthalte nach der Willenseinigung der Contrahenten, die positive Bestimmung, dass diejenigen Rechte der Einzelstaaten, die unter den technischen Ausdruck iura singulorum fallen, seien sie nun ausdrücklich in der Verfassung fixiert oder nicht, nicht abänderbar sein ohne Zustimmung des Berechtigten.

Gegen diese Behauptung führe ich zuerst wieder an, dass eine wirkliche Willensübereinstimmung der der Vertragsschliessenden hierüber nicht vorliegt. Aber selbst zugegeben, man habe dies wirklich normieren wollen, so ist der Umfang der iura singulorum doch streitig und, da der Satz jedenfalls restrictiv zu interpretieren ist, so können nach meiner Auffassung doch nur diejenigen iura singulorum dadurch gedeckt sein auf die die Fassung und Begriffsbegrenzung des Absatz 2 Artikel 78 zutrifft.

Bevor ich auf den Inhalt von Absatz 2 Artikel 78 eingehe, bemerke ich noch, dass ich andere Schranken der Reichscompetenz als die in diesem Absatz enthaltenen nicht anerkennen kann, vielmehr gegenüber den von Meyer[1]) behaupteten nur durch Vertrag abänderbaren „vertragsmässigen Grundlagen der Reichsverfassung“ der Ansicht Haenels[2]) mich ganz anschliesse, dass die Competenz-competenz des Reiches in der Verfassung selbst keine rechtliche Begrenzung findet, sondern dem

[1]) Meyer, staatsrechtliche Erörterungen Seite 63 und 66.
[2]) Haenel, Staatsrecht Seite 776.

Reiche[1]) die volle Herrschaft über seine Competenz zusteht, allerdings unter den Erschwerungen des Artikel 78 der Reichsverfassung.

Dagegen weiche ich in Bezug auf Inhalt und Umfang der im Artikel 78 Absatz 2 normierten Erschwerung der Competenz-competenz resp. der darin enthaltenen Beschränkung, dass diese nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates ausgeübt werden kann, von der Auffassung Haenels, der sich auch Löning angeschlossen hat, erheblich ab.

Haenel führt darüber aus:

„Es handelt sich nur um Vorschriften[2]) und zwar um Vorschriften der Verfassung. Das sind solche Vorschriften, welche die Verfassungsurkunde enthält oder welche Kraft besonderer Bestimmung der Verfassung als ihr gleichwertig erklärt worden sind.

Wenn daher in den Protokollen und Verhandlungen, welche nach § 3 des Gesetzes vom 16. April 1871 neben und ausserhalb der Verfassung in der Form des Vertrages fortgelten, besondere Zusicherungen an die Einzelstaaten gemacht worden sind, so fallen dieselben an sich nicht unter das Alinea 2 des Artikel 78. Ihre rechtliche Bedeutung bedarf einer besonderen Untersuchung.

Es treten endlich solche Vereinbarungen[3]) besonders hervor, wodurch einzelne Bundesstaaten Zusicherungen gemacht werden, welche eine Exemtion von der verfassungsmässigen Competenz des Reiches oder doch eine Modifikation reichsgesetzlicher Bestimmungen begründen.“

Rein vertragsmässig[4]) sind auch die Zusicherungen, welche einzelnen süddeutschen Staaten in den Verhand-

---

[1]) a. o. O. 778.
[2]) Haenel, Studen Seite 189.
[3]) a. o. O. Seite 232.
[4]) a. o. O. 236.

lungen und Protokollen gemacht worden sind. Sie stehen nicht nur ausserhalb der Verfassung, sondern sie modificieren, ja sie setzen einzelne gemeingültige Bestimmungen der Verfassung für die betreffenden Staaten geradezu ausser Anwendung. Allerdings hat man diese Zusicherungen identifiziert mit den Sondervorschriften[1]) des Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung. Trotzdem ist dies unrichtig, denn die vereinbarten Zusicherungen sind weder formell, noch materiell „Vorschriften der Verfassung" auf welche das Alinea 2 allein Anwendung leidet."

Diesen Ausführungen Haenels gegenüber behaupte ich, dass Absatz 2 Artikel 78 diejenigen Rechte erschöpft, welche nicht ohne Zustimmung entzogen werden können, alle übrigen Grundlagen des Reichsrechts können im Wege der Gesetzgebung unter den Erschwerungen des Absatz 1 Artikel 78 abgeändert werden. Allerdings aber fasse ich den Begriff der „Verfassung" weiter, und sehe darin den Inbegriff der grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und Thätigkeit des Reiches. Diese grundlegenden Normen waren zuerst in den Verträgen und Schlussprotokollen enthalten und schon damals, als überhaupt noch keine ausgearbeitete Verfassungsurkunde verlag, sondern das Reichsrecht enthalten war in einen Conglomerat von Verträgen, Protokollen und Verhandlungen, fand sich schon der Ausdruck „Vorschrift der Verfassung".

„Verfassung" bedeutet also nicht die formelle Verfassungs-Urkunde, sondern das materielle Verfassungs-Recht d. h. die vereinbarten Grundnormen, die das rechtliche Verhältnis des Reiches zu den Einzelstaaten regeln. Eine Ausscheidung von weniger wichtigen aber dauernden Zusicherungen hatte noch nicht stattgefunden,

---

[1]) a. o. O. 237.

sondern die Schlussprotokolle wurden ausdrücklich als den Verträgen gleichstehendes Recht erklärt.

Auch bei der Neuredaktion trat hierin keine Änderung ein. Fürst Bismarck führte darüber in den Motiven aus: „Der Gang der Verhandlungen, welche zur Gründung[1]) des Deutschen Reiches geführt haben, hat zur Folge gehabt, dass das Verfassungsrecht des letzteren in verschiedenen Urkunden enthalten ist . . .

Diese Zerstreuung der Grundlagen, auf welchen der politische Zustand Deutschlands beruht, ist ein Übelstand . . . Die Zusammenfassung der in diesen 4 Urkunden enthaltenen Verfassungsbestimmungen in einem einzigen Dokument ist daher ein nicht zu verkennendes Bedürfnis. Die vorliegende Verfassung des Deutschen Reiches hat den Zweck diesen formellen Missständen abzuhelfen. Materielle Änderungen des bestehenden Verfassungsrechts beabsichtigt sie nicht . . .

Auch die Verabredungen, welche in den Schlussprotokollen vom 15., 23. und 25. November und unter Nr. 6 des Vertrages vom 23. November getroffen sind, haben wegen ihres teils vorübergehenden, teils erläuternden, teils administrativen Charakters keine Aufnahme in die Verfassung gefunden. Ihre fortdauernde Geltung ist durch § 3 des Einführungsgesetzes ausser Zweifel gestellt".

Auch der Abgeordnete Lasker vertrat im Norddeutschen Reichstag die Ansicht, dass die Vorschrift des Artikel 78 keine andere Auslegung finden könne, als in den Schlussprotokollen möglich war. Damals aber umfasste der Ausdruck „Vorschrift der Verfassung" alle in den Verträgen normierten Rechte einzelner Staaten.

Die Gegner müssten beweisen, wodurch diejenigen Vereinbarungen, die nur aus formellen Gründen nicht in die Verfassungsurkunde eingefügt wurden, jetzt eine andere rechtliche Natur erhalten haben als damals. Ich

---

[1]) v. Bezold, Material III Seite 866/67.

meinerseits kenne kein Rechtsgebiet mehr, das derartig auf Verträgen beruht, dass es nur durch Staatsvertrag geändert werden kann. Die ganzen rechtlichen Grundlagen des Reichs sind abänderbar aber nur im Wege der Gesetzgebung a) durch einfaches Gesetz b) durch Gesetz unter erschwerten Bedingungen der Majorität (Absatz 1 Artikel 78) c) durch Gesetz unter Zustimmung des berechtigten Bundesstaates (cf. ausführliche Darlegungen der Minister v. Lutz und v. Mittnacht in Hirths Annalen 1872). Das war ja gerade der Zweck der Gründung, die Rechtsnormen von der Schwierigkeit der Vertragseinigung zu befreien und ein Verfassungs-Bündnis zu schliessen d. h. ein Bündnis, indem die rechtlichen Beziehungen unter den Bundesgliedern durch Gesetz geregelt werden, und die Grundlagen fortgebildet werden können ohne der Vertragszustimmung aller Beteiligten zu bedürfen.

Mit meiner obigen Ansicht stimmt auch Staatminister von Mittnacht[1]) überein, der ausführt: „Nicht erst in der Redaktion der Reichsverfassung vom Jahre 1871, sondern schon im Schlussprotokolle vom November 1870 werden die Bestimmungen der Reservatrechte erklärt für Vorschriften der Verfassung, sie stehen daher unter dem Schutz, aber auch unter der Herrschaft der Reichsverfassungs-Grundsätze."

Ich komme also zu dem Schlusse: „Vorschriften der Verfassung" bedeutet ursprünglich Vorschriften der Verfassungs-Urkunde und der dieser materiellrechtlich gleichstehenden Verträge. Mit dieser Auslegung deckt sich auch die Erklärung, die der bayerische Minister v. Lutz bei der Debatte über den Artikel 78 abgegeben:

„Die Verträge sind es, die als entscheidendes Interpretationsmaterial zur Hand stehen und der Wortlaut der Verfassung."

---

[1]) Mittnacht, Hirths Annalen 1872 S. 1611.

Als Resultat meiner bisherigen Untersuchung über den Rahmen in dem solche „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten“ normiert sein können, ergab sich, dass dies der Fall sein kann:

1) in der Reichsverfassungsurkunde,
2) in den durch Bezugnahme in der Verfassungs-Urkunde zum Teil des Textes derselben erhobenen früheren Abmachungen,
3) in den Vereinbarungen, welche durch § 3 des Gesetzes vom 16. April 1871 aufrecht erhalten sind.

Ich wende mich nun der Frage zu, nach dem Sinn und richtigen Auslegung der Begriffsbegrenzung, wie sie für solche unentziehbare Rechte in Absatz 2 Artikel 78 enthalten ist.

Die nähere Bestimmung und Begrenzung der betreffenden Vorschriften der Reichsverfassung lautet dort:

„Durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesammtheit festgestellt sind:“

Die weitest mögliche Auslegung ist folgende:

Die süddeutschen Staaten erstrebten bei ihren Eintritt eine Abänderung der Verfassung des Norddeutschen Bundes im förderativen Sinne, und liessen sich in dieser Beziehung bestimmte Zusicherungen in den Verträgen geben.

Dahin gehört vor allem Artikel 11 und Artikel 78 Absatz 1 der Reichsverfassung. Aus diesen Zusicherungen entspringen nun bestimmte Rechtsansprüche der einzelnen Staaten, dass die Grundnormen des Bundes in forderativen Sinne gestaltet seien. Wir haben also hier „bestimmte Rechte einzelner Staaten“, die in den Grundnormen des neuen Bundes ausdrücklich festgestellt sind und das Verhältnis zur Gesammtheit betreffen.

Sind es nun diese weitgehenden Rechte, die durch Artikel 78 Absatz 2 vor Abänderung per maiora geschützt sind?

Ich glaube diese Frage verneinen zu müssen. Denn abgesehen davon, dass es nur durch eine immerhin gewagte Interpretation möglich ist, diese Zusicherungen der Begriffsbegrenzung des Artikel 78 Absatz 2 zu subintelligieren scheint mir die Geschichte dieses Artikels zu widersprechen. Bayern hatte sich ein Veto vorbehalten wollen um zu grosse Centralisation zu verhindern, hatte aber diese Forderung fallen lassen müssen, da man gerade in dieser Beziehung freie Hand zu Verfassungsänderungen haben wollte. Der forderativen Gestaltung des Reiches aber wurde ein genügender Schutz gewährt, indem man schon einer Minorität von 14 Stimmen ein Vetorecht bei Verfassungs-Änderungen erteilte. Warum sollte man noch den Einzelstaaten ein besonderes Vetorecht einräumen, da in dieser Angelegenheit ja kein Sonderinteresse eines einzelnen Staates zu vertreten war, sondern ein allen kleineren Staaten gemeinsames?

Ich halte also diese Auslegung für unmöglich, da sie den wahren Absichten der Vertragsschliessenden nicht entspricht.

Nach der Ausscheidung der Rechtsansprüche an den Gesammtinhalt der Verfassung bleibt nur noch übrig unter den bestimmten Rechten, die in Vorschriften der Verfassung festgestellt sind, zu verstehen:

Rechtlich begrenzte Befugnisse der Einzelstaaten, die bestimmt formulierten Ausdruck in der Verfassung gefunden haben. Aber auch diese Befugnisse kommen nur soweit in Betracht, als sie sich darstellen als Rechte „einzelner Staaten“ und „deren Verhältnis zu Gesammtheit“ betreffen.

„Bestimmte Rechte einzelner Staaten“ (“!) „Es ist unmöglich“ so führt Haenel aus, „diese Ausdrucksweise mit der anderen gleichzustellen bestimmte Rechte des einzelnen Bundesstaates, oder der einzelnen Bundesstaaten

---

[1]) Haenel, Studien I. Seite 198.

Damit würden allerdings getroffen alle Vorschriften, welche feststellen, bestimmte Rechte aller einzelnen Bundesstaaten oder jedes einzelnen als solchen.

Allein nach den klaren Wortlaute der Alinea 2 und nach dem Sprachgebrauch aller übrigen Verfassungs-Artikel können als Inhalt der in Betracht kommenden Vorschriften ausschliesslich vorausgesetzt werden solche Rechte, welche einem einzelnen oder mehreren einzelnen Bundesstaaten zustehen in Sonderung von den Rechten aller einzelnen Staaten auch dann, wenn diese letzteren als bestimmt festgestellt sind."

Die Ansicht der Staatsmänner sind geteilt; v. Mittnacht spricht von „den gegenüber von einem oder einigen Bundesgliedern" v. Friesen von „allen einzelnen Staaten" zustehenden Rechten. Ich stimme im Grossen und Ganzen Haenel bei; im Engeren aber geht meine Auffassung dahin:

Diese Rechte müssen ausdrücklich festgestellt sein, als Rechte eines einzelnen oder einer Mehrheit einzelner Bundesstaaten mit einer Abweichung gegen die allen Einzelstaaten gleichmässig gemeinsamen Befugnisse d. h. sie müssen ihnen als Einzelwesen namentlich und besonders in der Verfassung zugebilligt sein und nicht ihnen als einen Teil der Einzelstaaten zustehen als Ausfluss der gleichmässigen Rechte aller Einzelstaaten.

Ein weiteres Merkmal dieser Rechte ist „in deren Verhältnis zur Gesammtheit". Da jedes Verhältnis zweiseitig ist, so kann dies eine doppelte Bedeutung haben.

1) Rechte, die ihnen zustehen in Bezug auf das Verhältnis der Gesammtheit zu ihnen, hier notwendig negativ genommen, also Recht auf ein Nicht-Recht der Gesammtheit d. h. Rechte von denen ausdrücklich festgestellt ist, dass sie der Gesammtheit nicht zustehen.
2) Rechte, die den einzelnen Staaten in deren Verhältnis zur Gesammtheit zustehen d. h. Rechte,

von denen ausdrücklich in der Verfassung festgestellt ist, dass sie diesen Staaten in Bezug auf die Gesammtheit und ihrer Organisation innerhalb des Bundes zustehen.

Betrachten wir zuerst die erste und engere Kategorie. Es leuchtet auf den ersten Blick ein, welche Rechte unter diese Begriffsbegrenzung fallen. Es sind die sogenannten Reservat- oder Ausnahmerechte von der Reichscompetenz in Sachen der Gesetzgebung.

Es ist dies die enge Auslegung des Absatz 2 Artikel 78, wie sie verschiedene bedeutende Staatsrechtslehrer wie Georg Meyer[1]) vertreten, und zu der sich auch die Württembergische Regierung in der oben mitgeteilten Erklärung bekannt hat.[2])

Der Absatz 2 enthielte dann den einfachen Grundsatz, dass soweit ausdrücklich festgestellt ist in dem materiellen Verfassungsrecht, dass gewisse Gebiete der Reichsgewalt entzogen, resp. nicht mit übertragen sind von den vormals souverainen Staaten — Reservatrechte — dass sich dahin die Competenz niemals erstrecken kann ohne Zustimmung des Berechtigten. Mit anderen Worten: Über die ausdrücklich gezogenen Grenzen der Competenz kann das Reich seine Gewalt nicht erweitern auch nicht im Wege der Competenzcompetenz. Der Satz ist einfach, klar und „selbstverständlich“ und von allen Vertragschliessenden so unzweifelhaft anerkannt, dass es als geltendes Reichsrecht unbedingt anzusehen ist, und sich auch kein Dissens hierüber gezeigt hat.

Im einzelnen gehören hierher:

a) Die Exemtionen Bayerns, Württembergs und Badens von dem Rechte des Reiches auf Besteuerung des inländischen Branntwein und Bieres

---

[1]) Georg Meyers Lehrbuch des Staatsrechts Seite 420 ff.

[2]) Hirths Annalen 1872 Seite 1610.

sowie auf die Gesetzgebung und Aufsicht über diese Steuern, mit den Modificationen des Branntweinsteuergesetzes vom 24. Juni 1887 und den sonstigen Änderungen (cf. Haenel Staatsrecht § 139 I a Labands Staatsrecht Seite 114 Baden Seite 115 a Seite 116 c Meyer Lehrbuch des Staatsrechts 181 Nr. 4 Haenel Studien Seite 190 a).

b) Im Gebiete des Militärwesens die Exemtion Bayerns und Württembergs aufgenommen in die Verfassungsurkunde durch Schlussbestimmung zum XI. Abschnitt (cf. O. Meyer Lehrbuch des Staatsrechts Seite 181 Nr. 6 Haenels Studien Seite 191 c Haenels Staatsrecht Seite 813 a Laband Staatsrecht Seite 115 d Seite 116 f und g.

c) Exemtion in Bezug auf Eisenbahnwesen (cf. Meyer Staatsrecht 181 II Laband Staatsrechts Seite 115 b 116 d Haenel Staatsrecht 814 c Seite 815[2] Absatz 1 Haenel Studien Seite 191 d.)

d) Exemtionen im Gebiete des Post und Telegraphenwesens (Haenels Staatsrecht 814 b 815[2] Absatz 2 und 418 Anmerkung 12, Labands Staatsrecht Seite 115 c 116 e Haenel Studien Seite 191 b Georg Meyer Seite 181[3])

e) Exemtion Bayerns von der Gesetzgebung des Reiches über Heimatsverhältnisse, Niederlassung- und Verehelichungswesen (cf. Haenel Staatsrecht Seite 813 b Haenel Studien Seite 191 d Labands Staatsrecht Seite 116 a Meyer Lehrbuch des Staatsrechtes Seite 181[1]).

f) Exemtionen Bayerns in Bezug auf Immobiliarversicherungswesen (cf. Haenels Staatsrecht Seite 815 c O. Meyer 181[5] Laband 116 b).

g) Exemtion Hamburg und Bremens als Freihäfen. Ich schliesse mich der Ansicht Loenings[1]) voll-

---

[1]) Hirths Annalen 1875 Seite 367.

ständig an, wie auch Haenel[1]) jetzt anderer Meinung geworden ist.

(cf. dagegen: Haenels Studien Seite 192c Seite 200[2] Seite 208 dafür: Haenel Staatsrecht 814d. Laband Seite 114[1] Anmerkung 2. Loening Hirths Annalen Seite 365g. G. Meyers Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Seite 181[7])

h) Exemtionen aus Artikel 40 der Reichsverfassung. Ich schliesse mich der Ansicht Haenels an (cf. Delbrück Artikel 40 der Reichsverfassung). Haenels Staatsrechte 814d und Seite 814 Anmerkung 11 Seite 674 Note 6. Loening Hirths Annalen 1875 Seite 365[5] Haenel Studien 192f und 205[4] Kittel, Weinreservat, Aufsatz der Münchener allgemeinen Zeitung 1895 Nr. 116.

Von weittragender Bedeutung ist dagegen die Frage, ob auch diejenigen Rechte, die den Staaten als einzeln in Bezug auf die Organisation der Reichsgewalt zustehen, unter Artikel 78 Absatz 2 zu subsummieren sind. In ihrer Beantwortung weichen die Schriftsteller weit von einander ab; bejaht wird sie unter andern von Seydel, Riedel, L. A. Müller, v. Rönne und Trieps; auch Haenel, Laband und Löning kommen im Ganzen zum gleichen Resultat, doch herrscht unter diesen wieder Streit über den Umfang der Rechte, ob sie nur den süddeutschen Staaten zustehen oder allen Bundesstaaten, und ob die Präsidialrechte Preussens, sein Vetorecht, die Stimmzahlen resp. Stimmverhältnis der einzelnen Staaten im Bundesrat und die Existens der Einzelstaaten selbst hierher zu rechnen sind. Ich glaube, dass nach der grammatischen Interpretation alle diese Rechte hierher gehören können, da sie „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesammtheit“ nach den oben mitgeteilten Merkmalen

[1]) Haenels Staatsrecht Seite 674.

der Begriffsbegrenzung — enthalten. Auch Georg Meyer stimmt hiermit überein, indem er ausführt: „Der Wortlaut des Artikel 78 würde allerdings nicht unbedingt entgegenstehen, wenn man diese Rechte unter die beschränkende Bestimmung desselben ziehen wollte, wohl aber thut das die Entstehungsgeschichte[1]) namentlich der erläuternde Zusatz im Vertrage mit Bayern".

Demgegenüber halte ich es nicht für zulässig „namentlich auf den erläuternden Zusatz im Vertrage mit Bayern," die Verwerfung dieser Rechte zu gründen. Der Satz „insbesondere, soviel Bayern angeht" kann auch anders ausgelegt werden und hat auch schon früher andere Interpretationen erfahren. Die Einen sehen in ihm den Sinn, als ob es hiesse „speziell soweit Bayern" und enthielte dieser Absatz dann die Reservatrechte, die nur Bayern allein und nicht auch anderen Staaten zuständen.

Eine zweite Meinung legt das Wörtchen „insbesondere" aus in demselben Sinne wie „hauptsächlich, vor allem" dieser Satz enthielte dann nicht erschöpfend die sämtlichen unentziehbaren Rechte, sondern nur die hauptsächlichsten resp. den grössten Teil derselben.

Ich lege auf die Interpretation des Wortlautes dieser Bestimmung weiter keinen grossen Wert, glaube vielmehr, dass man auf historische und politische Erwägungen der Vertragsschliessenden zurückgehen muss um zu erkennen, welche Rechte als unabänderlich zu denken sind — obwohl ich sonst mit Georg Meyer übereinstimme, dass politische Erwägungen vom Staatsrecht fernzuhalten sind.

Jede Verfassung, vor allen aber die des deutschen Reiches ist eine Fixierung der bestehenden Machtverhältnisse. Die fraglichen individualisierten Rechte der

---

[1]) Georg Meyer staatsrechtliche Erörterungen Seite 79.

Einzelstaaten sind nun entsprechende Kompensationen für an das Reich abgetretene Rechte, wie in fast allen Kammern hervorgehoben wurde, dass dem Staate für das Aufgeben seiner Selbstständigkeit ein entsprechend grosser Einfluss innerhalb des neuen Bundes zugestanden sei.

Der Staat ist nun aber seinen innersten Wesen nach Macht[1]) und muss nach Macht streben. Die vormals souveränen Staaten Süddeutschlands gaben bei Gründung des Reiches einen Teil ihrer Befugnisse an dieses ab, erhielten dagegen aber Kompensationen an Macht, die sie im Innern des neuen Bundes und durch ihn auf die Geschicke Europas ausüben. Wie diese zugestandene Machtsphäre die condicio sine qua non des Eintrittes in den Bund war, so glaube ich auch, dass sie, soweit sie der Begriffbegrenzung des Artikel 78 Absatz 2 entspricht — unbedingt ohne die Zustimmung des Berechtigten nicht wieder entzogen werden kann.

Ich komme also zu dem Schlusse, dass diejenigen Rechte, die die politische Machtsphäre des Einzelstaates im Innern des Reiches in Sonderung von der allen Einzelstaaten gleichmässig gemeinsamen Einflusssphäre feststellen, soweit sie ihnen bei Abschluss der Verfassung besonders zugebilligt sind und der oben gefundenen grammatischen Definition des Absatz 2 Artikel 78 entsprechen, als unentziehbare Sonderrechte im Sinne dieses Artikels anzusehen sind.

Für diese meine Meinung berufe ich mich auf einen Fall der Praxis. Bei der Neuredaktion der Verfassung wurde die Mitgliederzahl des Ausschusses des Bundesrates für die auswärtigen Angelegenheiten vermehrt und dadurch die Macht der bis dahin allein

---

[1]) Von Treitschke, Vorlesung.

berechtigten Staaten vermindert. In den Motiven zur Verfassung hebt nun Fürst Bismarck ausdrücklich hervor:

„Materielle Änderungen des bestehenden Verfassungsrechts beabsichtigt sie nicht. Sie enthält nur eine Bestimmung,[1]) welche in den im Eingange erwähnten Dokumenten nicht vorkommt, nämlich die Bestimmung im Artikel 8, noch welcher der durch den Vertrag vom 23. November v. J. Nr. II. § 6. geschaffene Ausschuss des Bundesrats für die auswärtigen Angelegenheiten, ausser dem Bevollmächtigten von Bayern, Sachsen und Württemberg; aus zwei vom Bundesrat alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten, bestehen soll. Diese Bestimmung ist auf den Wunsch mehrerer Bundesstaaten unter voller Zustimmung der beiden Kontrahenten des Vertrags vom 23. November vorigen Jahres getroffen worden."

Gerne gebe ich zu, dass diese Stelle keinen vollen Beweis dahin erbringt, dass man die Worte „unter voller Zustimmung" in der opino necessitatis aufgenommen hat; sie giebt aber doch meiner Ansicht eine Stütze und lässt den Wahrscheinlichkeitsschluss zu, dass man im einzelnen Falle wirklich glaubte, sich dieser Zustimmung versichern zu müssen.

Für die süddeutschen Staaten scheint mir die Begrenzung ihrer Sonderrechte jetzt klar dargelegt zu sein.

Ich komme nun noch zu der Frage, ob solche Sonderrechte im Sinn des Artikel 78 Absatz 2 auch Staaten des früheren Norddeutschen Bundes zustehen können.

Von meiner Betrachtung scheide ich vollständig aus die Rechte Preussens, da dieser Staat durch seine 17 Bundesratstimmen schon an und für sich jede Ver-

---

[1]) Motive des Entwurfs der deutschen Reichsverfassung abgedruckt v. Bezold III Seite 867.

fassungs-Änderung verhindern kann, es sich also bei ihm praktisch gar nicht darum handeln kann, ob er Rechte habe, die ihm ohne seine Zustimmung nicht entzogen werden können. Theoretisch würde die Frage wohl zu bejahen sein in Bezug auf die ausdrücklich zugestandenen Präsidialrechte und das Vetorecht in gewissen Angelegenheiten.

Auch für das Recht Sachsens auf Vertretung im Bundesratausschusse für das Äussere lässt sich diese Frage nicht verneinen, wenn man überhaupt die individualisierten Rechte innerhalb des Reichsverbandes als Sonderrechte gelten lässt. Sehr bestritten ist sie dagegen für die Stimmrechte[1]) der Einzelstaaten im Bundesrat. Verneint wird sie von Haenel, von Laband[2]) mit Ausnahme der 6 Stimmen Bayerns;[3]) ebenso verneint von Kittel,[4]) der auch nur die Stimmrechte Bayerns als Sonderrechte im Sinne der Artikel 78 gelten lassen will.

Bejaht wird sie dagegen von Löning,[5]) dessen Ansicht auch von Rönne[6]) beigetreten ist. Ich schliesse mich den Ausführungen Lönings an; die Begriffsbestimmungen des Absatz 2 treffen vollständig zu. Namentlich werden die einzelnen Staaten aufgeführt und ihnen ihre Stimmzahl — ihr politischer Einfluss — als einzelnen zugebilligt, nicht ohne Ausnahme als Ausfluss eines allgemeinen Princips. Die Stimmen stehen ihnen in Sonderung von der Machtsphäre der andern Staaten als einzeln zu, betreffen das Verhältnis derselben zur Gesammtheit und haben bestimmt formulierten Ausdruck in einer Vorschrift der Verfassung gefunden.

---

[1]) Haenel, Studien I, Seite 201 ff.
[2]) Laband, Hirths Annalen 1874 S. 1511.
[3]) Laband, Staatsrecht Seite 117.
[4]) Kittel, Bayerische Reservatrechte Seite 40.
[5]) Lönings Hirths Annalen 1875 Seite 367 ff.
[6]) v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs Seite 47.

Ich bin daher der Ansicht, dass die Stimmrechte aller deutscher Staaten als unentziehbare Sonderrechte im Sinne des Absatz 2 Artikel 78 zu betrachten sind. Und zwar ist ohne die Zustimmung aller Staaten keine Änderung der Stimmzahl irgend eines Bundesgliedes vorzunehmen, da dadurch die politische Machtsphäre jedes einzelnen Staates verschoben würde. Aber auch in gleichen Verhältnissen dürfen sie nicht geändert werden, wenn nicht Artikel 78 Absatz 1 in gleicher Weise mitgeändert wird, da auch in diesem Falle sonst eine wesentliche Machtschwächung gegen den Willen des Berechtigten erfolgen könnte.

Als Sonderrecht eines deutschen Bundesstaates im Sinne des Artikels 78 Absatz 2 der Reichsverfassung betrachte ich demnach: Jede Sonderstellung eines oder mehrerer einzelner Staaten im Gebiete der den Einzelstaaten überlassenen staatlichen Aufgaben oder in Bezug auf die politischen Machtsphäre innerhalb des Bundes, soweit sie ihnen namentlich und besonders zugebilligt ist, in Sonderung und Abweichung von der Kompetenz und Einflusssphäre der anderen Bundesglieder und soweit sie in der Verfassungsurkunde oder in den dieser materiell-rechtlich gleichstehenden Vereinbarungen ihren juristischen Ausdruck gefunden hat.

Ausser den oben erwähnten Exemptionen rechne ich im Einzelnen noch hierher:

a) Das Recht Bayerns auf ständigen Sitz im Bundesratausschuss für Landheer und Festungen.

b) Die Rechte Bayerns, Württembergs und Sachsens auf Sitz im Bundesratsausschusse für das Auswärtige unter dem Vorsitze Bayerns.

c) Das Recht Bayerns auf Stellvertretung im Vorsitze des Bundesrates.

d) Bayerns Recht auf Vertretung der Reichsgesandten.

e) Die Stimmrechte sämtlicher Bundesstaaten, nicht nur die 6 Stimmen Bayerns.

f) Alle finanziellen Sonderstellungen, soweit sie sich aus den Exemptionen und den hier aufgeführten Vorrechten ergeben, und in dem Rahmen, den ich für die mögliche Normierung des Sonderrechtes oben gefunden habe, ausdrücklich festgestellt sind (cf. Löning Hirths Annalen 1875 Seite 346, Laband Hirths Annalen 1874 Seite 1512 ff.)

Ausserdem gehört auch noch Absatz 2 Artikel 78 selbst zu denjenigen Vorschriften der Reichsverfassung, die nicht ohne die Zustimmung der daraus Berechtigten aufgehoben werden können.

Hiermit ist aber auch die Zahl der Sonderrechte erschöpft, und ich kann im ganzen Gebiet des Reichsrechts kein Recht eines Einzelstaates anerkennen, das dessen Zustimmung bei der Abänderung nach Artikel 78 Absatz 2 bedarf.

Damit sind aber nach meiner oben entwickelten Auffassung überhaupt die materiellen Schranken des Inhalts der Verfassungsänderung aus Absatz 1 Artikel 78 gegeben, soweit sich nicht aus den oben aufgeführten Sonderrechten logisch unmittelbare Folgerungen ergeben.

Juristisch lassen sich diese Folgerungen nicht sofort scharf abgrenzen, aber sie ergeben sich klar aus dem Grundsatze, dass das Reich diese Sonderrechte, die in dem materiellen Verfassungsrecht ihren juristischen Ausdruck gefunden haben, auch ihrem materiellen politischen Inhalt nach achten muss und sie nicht auf Umwegen — vielleicht mit Schonung der äusseren juristischen Form — illusorisch machen darf.

Eine Vernichtung der Einzelstaaten, auch aller Einzelstaaten gleichmässig — wie Laband[1]) für zu-

[1]) Hirths Annalen 1874 Seite 1513.

lässig erachtet — erscheint unbedingt ausgeschlosssen — auch nach rein juristischer Betrachtungsweise. Denn in dem ausdrücklichen Verbot des Geringeren ist das Nichtgestattetsein des gleichartigen Grösseren stillschweigend enthalten, und wie das Reich rechtlich gehalten ist, die einzelnen Sonderrechte zu achten, so muss es auch die Träger dieser Rechte in ihrer Existenz achten und bewahren, und darf nicht die Rechte selbst austilgen, indem es die Rechtssubjekte vernichtet.

Ich glaube, dass dies der Sinn[1]) ist, den man dem Absatz 2 des Artikel 78 nach der grammatischen, logischen und historischen Interpretation, wie sie Mittnacht für die Auslegung desselben fordert, geben muss. Als unbedingt geltendes Reichsrecht lässt sich diese Auslegung theoretisch aber nicht bezeichnen, da eine Willenseinigung darüber unter den Kontrahenten nicht stattgefunden hat, einige Staaten vielmehr eine engere Auslegung angenommen haben. Praktisch wird aber ein Widerspruch wohl kaum erhoben werden, da die dissentierenden Staaten Württemberg und Bayern selber das grösste Interesse an der Aufrechterhaltung dieser Rechte haben, Preussen aber in seinen Entschliessungen nach den Grundsätzen das bona fides gebunden ist an die weitere Auslegung des Zusatzes, die es bei Abschluss der Verträge unzweifelhaft vertreten hat.

Werfen wir zum Schluss noch einen Blick auf die Formen der Abänderung der Sonderrechte nach Artikel 78 Absatz 2. Dieselbe hat regelmässig und ordnungsmässig im Wege der Gesetzgebung und unter den erschwerten Formen der Verfassungsänderung nach Artikel 78 Absatz 1 zu erfolgen; als besonderes Requisit stellt sich noch die „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates“ dar. Dieselbe hat im Bundesrat zu erfolgen, wie dieser

---

[1]) Mittnachts, Hirths Annalen 1872 Seite 1609.

überhaupt das Organ ist, durch das die Staaten als selbstständige Einzelwesen durch den Mund ihrer Regierungsvertreter ihren Willen kundthun uud Einfluss auf das Reich ausüben.

Formell also ist die Regierung des berechtigten Bundesstaates zur Erteilung dieser Zustimmung berufen; dagegen kann ich nach voller Kenntnisnahme und Würdigung der Verhandlungen in den einzelnen Kammern der Anschauung nicht beitreten, dass die Zustimmung der Regierung allein genüge und die Volksvertretung nicht zur Mitwirkung berufen ist. Ich erkenne wohl die gewichtigen Gründe an, die für diese Auffassung von den einzelnen Ministern und Regierungen vorgebracht sind und die Autortität der meisten Staatsrechtslehrer für sich haben. Aber das materiell berechtigte Subjekt der Sonderrechte ist der Einzelstaat als Gesammtheit,[1] und diejenigen Faktoren, die bei allen wichtigen Angelegenheiten nach Landesrecht erst zusammen den Willen des Einzelstaates bilden, haben auch hier zusammenzuwirken. Es ist — so behaupte ich trotz der Gegnerschaft Haenels — eine Frage des inneren Staatsrechts der einzelnen Staaten. Konnte die Regierung für sich allein vor dem Abschluss der Verträge diese Rechte nicht aufgeben, so kann sie es auch jetzt nicht. Denn wenn auch nicht die Formen eines völkerrechtlichen Vertrags erfordert werden, so wird doch materiell ein Vertrag gefordert nach der Definition Savignys d. h. „eine Vereinigung mehrerer zu einer übereinstimmenden Willenserklärung, wodurch sie ihre Rechtsverhältnisse regeln.“ Der Konsens muss aber erzielt werden, zwischen den Reichswillen und dem Willen des berechtigten Einzelstaates als Gesammtheit. Eine blos formelle Zustimmung des Bundesrat-Bevollmächtigten genügt nicht, solange er nicht den

---

[1]) v. Savigny, System des römischen Rechtes.

wirklichen Willen des staatlichen Einzelwesens zum Ausdruck bringt; sie ist vielmehr rechtlich ebenso anzusehen, als wenn ein Bundesratbevollmächtigter seine Vollmacht überschreitet oder gegen seine Instruktion abstimmt. Denn da der Wille der Einzelstaaten erst gebildet wird, durch den übereinstimmenden Willen von Regierung und Volksvertretung, so liegt auch erst, wenn diese nach den bezüglichen Vorschriften der Landesverfassung zusammentreffen, juristisch die „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates“ im Sinne des Artikel 78 Absatz 2 vor.